Auszüge aus Doktordissertationen
der Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät in Göttingen
Jahrgang 1924.

Das Mieteinigungsamt in Preußen.
Seine Stellung im Rechts- und Verwaltungsorganismus.

Inauguraldissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen
Vorgelegt von

Günther Volckart
Regierungsreferendar
aus Hildesheim,
geboren den 4. Mai 1898 zu Danzig-Langfuhr.

Referent: **Geheimer Justizrat Professor D. Dr. Schoen**

Rigorosum am 16. Juni 1922.

Die volle Dissertation ist von der Universitätsbibliothek in Göttingen und der Staatsbibliothek in Berlin leihbar.

BIBLIOTHEEK RIJKS UNIV. LEIDEN

Es war vorauszusehen, daß der im Jahre 1914 entbrennende Weltkrieg nicht würde durchgekämpft werden können, ohne daß ungewöhnliche wirtschaftliche Mißstände und Schädigungen für den einzelnen entstehen würden. Um die Möglichkeit zu schaffen, diesen mit der erforderlichen Schnelligkeit entgegenzutreten, wurde der Bundesrat durch § 3 des Reichsgesetzes vom 4. August 1914 zum Erlaß zweckentsprechender Verordnungen ermächtigt. Sehr bald rechtfertigten die Ereignisse dieses Vorgehen, z. B. zeigte es sich, daß vielfach Vermieter die Notlage und geschäftliche Unerfahrenheit der Zurückgebliebenen eines im Felde stehenden Mieters ausnutzten, um unangemessene Mietzinse zu fordern bzw. um bei deren Ablehnung die Räumung der Wohnung zu betreiben. Da neben der Abstellung dieser Mißstände ein gutes Einvernehmen aller Volksgenossen in Zeiten des Krieges wichtig schien und gleichzeitig die Einberufung vieler Beamten zum Heere eine Entlastung der angegangenen ordentlichen Gerichte nötig machte, übertrug der Bundesrat durch die Bekanntmachung betr. Einigungsämter vom 15. Dezember 1914 den Landeszentralbehörden die Befugnis, Mietstreitigkeiten den bereits zahlreich von Anwaltsvereinen oder auch von den Kommunen geschaffenen gemeinnützigen Einigungsämtern zwecks gütlicher Erledigung zuzuweisen. Die sich so hinsichtlich ihrer Rechtsnatur als Blankettgesetz erweisende Bekanntmachung sieht für die Durchführung ihrer Zwecke die Ausstattung des Einigungsamts mit folgenden Befugnissen vor: Die Parteien können zum Erscheinen vor dem Amt, die Mieter zur Auskunfterteilung über die für den Streitfall erheblichen Tatsachen gezwungen werden. Von den am Streit Beteiligten können eidesstattliche Versicherungen über die Richtigkeit und Vollständigkeit der Auskunft entgegengenommen werden. Die Ausübung des Zwanges geschieht gegebenenfalls mittels einer Beugestrafe in Geld. Wissentlich falsche Auskunfterteilung ist von der zuständigen Strafjustizbehörde mit Geldstrafe zu ahnden. Einzelheiten in Bezug auf Zusammensetzung, örtliche Zuständigkeit des Einigungsamts (E. A.) usw. sind den Landeszentralbehörden zur Regelung überlassen.

Materiell Gesetz ist die Bekanntmachung also eine Rechtsverordnung, deren formelle Rechtsgrundlage der die „Delegation der gesetzgebenden Gewalt“ enthaltende § 3 des Ermächtigungsgesetzes bildet.

Auf Grund dieser Verordnung hat Preußen durch seine als Vollzugsverordnung anzusprechenden Ausführungsbestimmungen vom 17. Dezember 1914 und 23. März 1915 die Verleihung der vorstehenden Befugnisse an ein Einigungsamt von der Stellung eines Antrags beim Ministerium des Innern seitens des Gemeindevorstandes, in dessen Bezirk sich das Amt befindet, abhängig gemacht, der die Eignung der Anstalt als Einigungsamt im Sinne der Bundesratsbekanntmachung dartut. Er hat insbesondere eine Darlegung der Verfassung und etwa vorhandener Verfahrensvorschriften sowie die Bezeichnung eines zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst befähigten Vorsitzenden und eines Stellvertreters zu enthalten. Mangels weiterer Vorschriften ist daraus zu entnehmen, daß die Zuständigkeit sich auf den Bezirk der Gemeindebehörde erstreckt. Auch die Frage der Besetzung ist nicht weiter geregelt, mithin den Statuten der E.Ae. überlassen. Angelehnt an die Zusammensetzung der Sondergerichte und Schiedsgerichte sind daher durchgängig Vertreter beider Interessentengruppen in gleicher Zahl herangezogen worden.

Die Hauptaufgabe derartig beschaffener E.Ae. ist, wie ihr Name sagt, die Einigung von Streitigkeiten zwischen Mietern und Vermietern. Daneben liegt ihnen ob, Gutachten für die ordentlichen Gerichte zu erstatten in Fällen von Verfahren, die unter Anwendung der §§ 1, 4, 5 der Bekanntmachung des Bundesrats über die gerichtliche Bewilligung von Zahlungsfristen vom $\frac{\text{7. August 1914}}{\text{8. Juni 1916}}$ oder der §§ 1, 3 der Bekanntmachung des Bundesrats über die Folgen der nicht rechtzeitigen Zahlung einer Geldforderung v. $\frac{\text{8. August 1914}}{\text{8. Juni 1916}}$ die Verpflichtung zur Zahlung speziell von Mietzinsen zum Gegenstande haben.

Indessen machten die Begleiterscheinungen des Krieges und der Nachkriegszeit, d. h. die Stillegung der Bautätigkeit gegenüber dem wachsenden Zuzug nach den Großstädten und Industrieorten, die Verschlechterung aller Lebensbedingungen mit ihrem Einfluß auf die Mietpreisbildung und auf die Umzugskosten, sowie die ständig straffer und stärker werdende Organisation der Vermieter mit ihrem rigorosen Vorgehen gegen die Mieter, ein weiteres Eingreifen des Gesetzgebers immer notwendiger. Es ergingen die Bundesratsverordnung zum Schutze der Mieter vom $\frac{\text{26. Juli 1917}}{\text{11. Juli 1921}}$ (M.Sch.V.), die Anordnung des Reichskanzlers betr. das Verfahren vor den Einigungsämtern vom $\frac{\text{26. Juli 1917}}{\text{23. September 1918}}$ (V.A.), die Wohnungsmangelverordnung vom $\frac{\text{23. September 1918}}{\text{11. Juli 1921}}$ (W.M.V.) und das Reichsmietengesetz vom 24. März 1922 (R.M.G.). Die ersteren drei sind wieder Rechtsverordnungen, M.Sch.V. und W.M.V. zugleich Blankettbestimmungen und durch das Reichsgesetz vom 11. Mai 1920 mit formellem Gesetzescharakter ausgestattet, das R.M.G ist ein formelles Gesetz. Sie erweiterten den Aufgabenkreis des E.A., trafen aber auch Neuerungen hinsichtlich der Organisation des E.A. und des Verfahrens.

Für die Organisation ist die M.Sch.V. einschlägig. Sie baut auf der inzwischen eingetretenen Entwickelung des E.A. vom privaten Unternehmen zur kommunalen Anstalt weiter, die sich nahezu allgemein durchgesetzt hatte, gibt es aber als Blankettgesetz wiederum den Landeszentralbehörden anheim, diese Entwickelung durch die zwangsweise Anhaltung der Gemeinden zur Einrichtung kommunaler E.Ae. zu beschleunigen. Preußen hatte dies in der in Bezug auf die Rechtsgültigkeit umstrittenen Höchstmietenanordnung vom 9. Dezember 1919 (H.M.A.) zur zwingenden Vorschrift erhoben. Bis zur allgemeinen Durchführung dieser Bestimmungen gewährleistete der durch die Novelle vom 15. September 1917 erweiterte § 11 der M.Sch.V. den Schutz der Mieter. Er ließ die Uebertragung oben genannter Befugnisse im Bedarfsfalle auch auf E.Ae. zu, die darum nicht nachgesucht hatten, wenn nur ihre Zusammensetzung den jetzt reichsrechtlich gegebenen Vorschriften entsprach, und übertrug im übrigen ersatzweise die Wahrnehmung der Einigungsamtsgeschäfte den Amtsgerichten. Die Besetzung war geregelt, wie sie in Preußen bereits durch die Ausführungsanweisung zur Bundesratsbekanntmachung vom 15. Dezember 1914, bezw. durch die Satzungen der E.Ae. vorgeschrieben war: ein zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst befähigter Vorsitzender, ein paritätisch aus Mietern und Hausbesitzern zusammengesetztes Beisitzerkollegium und gemäß der V.A. vom 23. September 1918 ein Schriftführer. Die Mitglieder des E.A. unterliegen den Vorschriften der Z.P.O. über die Ausschließung und Ablehnung von Gerichtspersonen. Ist ein Amtsgericht als E.A. tätig, so entscheidet dieses in seiner normalen Besetzung.

Die örtliche Zuständigkeit des E.A. erstreckt sich wieder über das Gebiet der Gemeindebehörde, von der es errichtet ist. Vereinigung mehrerer Ge-

meindebezirke unter ein Mieteinigungsamt (M.E.A.) sind ebenso zugelassen, wie die Trennung eines Gemeindebezirks in mehrere Bezirke mit je einem besonderen M.E.A. Die H.M.A. gestattete auch die Errichtung von M.E.Ae. durch die Kreise als einer Zusammenfassung von Gemeinden — eine richtiger Ansicht nach selbstverständliche, gleichviel aber bestrittene Vorschrift.

Als kommunale, mithin öffentliche Anstalt ist das M.E.A ein Organ der Verwaltung und daher der Staatsaufsicht unterstellt. Aufsichtsbehörden sind je nach der Eigenart des das M.E.A. betreibenden kommunalen Selbstverwaltungskörpers in Preußen gemäß § 139 L.G.O bezw. § 55c der östl. K.O. die Landräte als Vorsitzende der Kreisausschüsse, in höherer und letzter Instanz die Regierungspräsidenten, außer in den Fällen, in denen Stadtgemeinden oder Kreise die Betreibenden sind. Hier kommen gemäß § 7 Z.G. bezw. § 177 östl. K.O. bezw. § 104 hann. K.O. die Regierungspräsidenten in erster, die Oberpräsidenten in zweiter und letzter Instanz in Betracht.

Die vornehmste Aufgabe des so beschaffenen E.A., vor dem die Bundesratsverordnung vom 15. Dezember 1914 nach der M. Sch. V. und der W.M.V. keine Anwendung findet, bleibt weiterhin die gütliche Einigung der Parteien, zu welchem Zwecke vom Vorsitzenden Vorverhandlungen abzuhalten sind. Hinzu kommt aber die entscheidende Tätigkeit des Einigungsamtes auf den Gebieten des Mieterschutzes, des Wohnungsmangels und der Mietpreisfindung.

Die sachliche Zuständigkeit des M.E.A. auf dem Gebiete der M.Sch.V. grenzt sich dadurch ab, daß es in Preußen über gewisse Beziehungen der Raummiete zu entscheiden berufen ist. Der Miete ähnliche und solche Verträge, denen nicht Räumlichkeiten zugrundeliegen, scheiden aus. Die ihm zugewiesenen Entscheidungen sind zu gliedern in Rechtsgestaltungssprüche und Zustimmungserteilungen. Sie haben zum Gegenstande die Verlängerung gekündigter und die Fortsetzung zeitlich begrenzt eingegangener Mietverträge, die Festsetzung eines angemessenen Mietzinses, die Ersetzung der Erlaubnis des Vermieters zur Ueberlassung der vermieteten Räume an einen Dritten, die Genehmigung einer Kündigung und des Ablaufs eines ohne Kündigung endenden Mietverhältnisses, die Erhebung der Räumungsklage und die Zulässigkeit der Vollstreckung eines auf Räumung lautenden vollstreckbaren Titels.

Die W.M.V. bezweckt die Erfassung allen verfügbaren Wohnraumes und seine Nutzbarmachung zur Bekämpfung des Wohnungsmangels. Aber darüber hinaus umfaßt ihr Anwendungsgebiet auch Fabrik-, Lager-, Geschäfts- und ähnliche Räume, die sich zu menschlichen Wohnungen herrichten lassen. Nur mit Einschränkungen unterliegen ihr in Preußen öffentliche und gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienende Gebäude, Neubauten, die erst nach dem 29. November 1920 bezugsfertig geworden sind, Werkwohnungen, Wohnungen von Beamten und Militärpersonen und Hotelgebäude. Die in der W.M.V. dem M.E.A. gegebenen Entscheidungsbefugnisse betreffen die Festsetzung eines Zwangsmietvertrages, die Festsetzung der Höhe und Zahlungsbedingungem einer von der Gemeindebehörde zu zahlenden Vergütung für die Ueberlassung von Räumen zum Zwecke der Herrichtung als Wohnräume und zur Weitervermietung, ferner die Festsetzung der Frist, binnen welcher diese Räume zurückzugewähren sind, die Versagung der Erlaubnis zum Abbruch von Gebäuden, zur Verwendung von Wohnräumen als gewerbliche Räume und zur Vereinigung mehrerer Wohnungen, Durch einen auf § 9 W.M.V. gestützten Ministerialerlaß ist sodann dem M.E.A. die Erteilung oder Versagung der Zustimmung zum Abschluß von Mietverträgen über Wohnungen mit der Maßgabe zugewiesen worden, daß eine Außerachtlassung dieser Bestimmung für die am Vertrage Beteiligten Rechtsunwirksamkeit des Vertrages zur Folge hat.

Schließlich ist das M.E.A. durch § 9 der W.M.V. zur Entscheidung über Beschwerden gegen auf Grund der W.M.V. von den Gemeindebehörden erlassene Verfügungen berufen.

Wie bei der M.Sch.V. muß es sich bei der Anwendung des R.M.G. um das Vertragsverhältnis der Raummiete handeln. Ausgenommen bleiben gemäß § 16 nach dem 1. Juli 1918 bezugsfertig gewordene, durch Neu- oder Umbau ohne staatliche Mittel geschaffene Räume, sowie Gebäude von Körperschaften des öffentlichen Rechts und von gemeinnützigen Bauvereinigungen zugunsten Minderbemittelter.

Im Rahmen dieser sachlichen Zuständigkeitsgrenzen ist das M.E.A. berufen zur Entscheidung über das Vorliegen einer schweren Unbilligkeit hinsichtlich der Mietzinsvereinbarungen auf Seiten eines Vertragsteils und gegebenenfalls im Anschluß daran, aber auch in selbständigem Verfahren zur Festsetzung der „gesetzlichen Miete“ anstelle der vereinbarten. Des weiteren fällt ihm zu die Feststellung der der gesetzlichen Miete zugrundeliegenden Friedensmiete oder in Ermangelung einer solchen der ortsüblichen Miete und die Ausgleichung von offensichtlich in einem Mißverhältnis zueinander stehenden Mietpreisen für Wohnungen ein und desselben Gebäudes. Es entscheidet über die Inanspruchnahme des sogen. Hauskontos für die Ausführung einer großen Instandsetzungsarbeit bzw. über die Erhebung eines Sonderzuschlages für große Instandsetzungsarbeiten, über die Zahlung von Zuschlägen zur gesetzlichen Miete für die Benutzung eines Mietraumes bei der Unterhaltung eines gewerblichen Betriebes und über die völlige oder teilweise Einstellung einer Sammelheizung oder einer Warmwasserversorgungsanlage.

Für das Verfahren vor dem M.E.A. kommen die Verordnung vom 15. Dezember 1914 und die Anordnung des Reichskanzlers vom 23. September 1918 in Betracht, erstere, soweit das M.E.A. lediglich einigend tätig wird, letztere, sobald es als Entscheidungsbehörde fungiert. Die allgemeinen Prozeßprinzipien, wie sie im Zivil- und Strafprozeß so stark ausgeprägt sind, sind hier miteinander vermengt. Einerseits läßt das Erfordernis eines Anrufs — von Amtswegen greift das M.E.A. nur in einem Falle des Entscheidungsverfahrens, nämlich gemäß den preußischen Ausführungsbestimmungen zu § 1 Abs. 4 R.M.G. zur Nachprüfung des vereinbarten und Festsetzung des gesetzlichen Mietzinses ein — Parteibetrieb erkennen, andererseits deuten die von Amtswegen zu veranlassenden Ladungen und Beweiserhebungen, sowie die Möglichkeit der Entscheidung über den Antrag einer Partei hinaus auf Offizialbetrieb. Zwar herrscht im Verfahren nach der Verordnung vom 15. Dezember 1914 der Grundsatz der „Mündlichkeit“, doch ist im Spruchverfahren eine Entscheidung nach Lage der Akten nicht nur subsidär, d. h. bei Ausbleiben der Parteien, sondern auch prinzipal möglich. Strikte durchgeführt sind indessen der Grundsatz der nicht öffentlichen Verhandlung und der der Erforschung der materiellen Wahrheit, die freie Beweiswürdigung, mit welcher in engem Zusammenhang die Entscheidung nach billigem Ermessen steht. Nicht auf Grund formalrechtlicher Bestimmungen soll das Recht gefunden werden, sondern es soll dem von den Notgesetzen bezweckten Ziel, die Last des Wohnungsmangels auf alle Schultern gleichmäßig zu verteilen, unter Würdigung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Parteien in gerechter Weise Rechnung getragen werden. Nur dort tritt nackte Berechnung an die Stelle billigen Ermessens, wo feste Vorschriften gegeben sind, wie häufig im R.M.G.

Im einzelnen ist noch zu sagen, daß die Zuständigkeit des M.E.A. nicht ausgeschlossen oder beschränkt werden kann, daß beim Anruf, außer in den Fällen, in denen das M.E.A. lediglich im öffentlichen Interesse tätig wird, gewisse Ausschlußfristen zu wahren sind, und daß eine Vertretung durch schriftlich bevollmächtigte Personen zwar zugelassen ist, persönliches Erscheinen aber

verlangt werden kann. Parteieid und richterlichen Eid gibt es angesichts des Prinzips der Erforschung der materiellen Wahrheit nicht; im Einigungsverfahren auch keinen Zeugen- und Sachverständigeneid; wohl dagegen im Entscheidungsverfahren, wobei die Bestimmungen der Z.P.O. entsprechend Anwendung finden. Das M.E.A. — außerhalb der Sitzungen sein Vorsitzender — ist im Entscheidungsverfahren befugt, einstweilige Anordnungen prozeßleitender sowie materieller Art zu erlassen.

Die Entscheidungen des M.E.A. sind nicht mit Rechtsmitteln vor höherer Instanz angreifbar, sie können also nicht einer übergeordneten Behörde zur Nachprüfung unterbreitet und gegebenenfalls von dieser abgeändert werden. Daraus folgt aber nicht, daß es überhaupt keine Möglichkeit gibt, Sprüche des M.E.A. einer Prüfung zu unterziehen und, wenn nötig, zu ändern. Die Frage, inwieweit dies möglich ist, ist zu zerlegen in die Unterfragen: darf das M.E.A. eigene fehlerhafte Sprüche abändern? und: In welchem Verhältnis steht es zu den ordentlichen Gerichten und zur Kommunalaufsichtsbehörde? Für beide ist seine Rechtsnatur bestimmend, die es als Sondergericht erscheinen läßt, und die Fähigkeit seiner Entscheidungen, in Rechtskraft überzugehen. Da seine Entscheidungen aber teils lediglich rechtsfeststellende, teils lediglich rechtsgestaltende, zum dritten aber auch gemischte sind, kann materielle Rechtskraft absolut nur für die lediglich rechtsfeststellenden Sprüche und den rechtsfeststellenden Teil der gemischten Sprüche anerkannt werden, für rechtsgestaltende Entscheidungen nur insoweit, als die grundlegenden Verhältnisse der Oeffentlichkeit und der Parteien die bei Erlaß der Entscheidung gegebenen bleiben. Der Rechtskraft ermangeln indessen Sprüche, die unter Ueberschreitung der Zuständigkeit gefällt sind oder Bestimmungen treffen, die gegen ein gesetzliches oder behördliches Verbot verstoßen oder eine Unmöglichkeit einschließen. Diese Entscheidungen sind ebenso nichtig, wie solche, die unter Außerachtlassung wesentlicher Verfahrensvorschriften ergangen sind. Ueber die ihnen zugrunde liegenden Streitigkeiten kann das M.E.A. noch einmal entscheiden. Abänderbar sind nach herrschender Ansicht auf Antrag einer Partei aber Entscheidungen, die unter Umständen ergangen sind, welche das entscheidende M.E.A. zu einer falschen Beurteilung des Sachverhalts veranlaßt haben, wie die arglistige Erschleichung des Beschlusses durch unrichtige oder unvollständige Darstellung des Sachverhalts in der mündlichen Verhandlung und ähnliches.

M.E.A. und ordentliches Gericht stehen sich unabhängig gegenüber. Aus der Rechtskraft ergibt sich, daß im Rahmen der Zuständigkeit gefällte Sprüche des ersteren auch für letzteres unantastbar sind. Das gilt auch für die Präjudizialfragen, die anläßlich der unter ausschließlicher Zuständigkeit ergangenen Beschlüsse entschieden sind. Nur wenn die Vermutung gerechtfertigt erscheint, daß das M.E.A. seine Zuständigkeit überschritten hat, ist die Nachprüfung seiner Entscheidung gelegentlich einer vor dem ordentlichen Gericht zu erhebenden Klage auf Feststellung des in der Mietstreitigkeit behaupteten Anspruchs bezw. der daselbst behaupteten Verpflichtung möglich.

Das Aufsichtsrecht der Kommunalaufsichtsbehörde beschränkt sich richtiger, durch den Charakter des M.E.A. als Sondergericht begründeter, gleichwohl von der preußischen Zentralbehörde für das Wohnungswesen bestrittener Ansicht nach auf die Kontrolle des Geschäftsgebahrens des M.E.A. und auf die Abhilfe in Fällen der Justizverweigerung oder -Verzögerung. Unvereinbar mit der im Art. 102 der Reichsverfassung gewährleisteten unabhängigen Stellung der Mitglieder des M.E.A. ist aber ein Eingriff in seine Rechtsprechung.

Das Verfahren vor dem M.E.A. ist grundsätzlich gebührenfrei. Ausnahmen bilden die Fälle, daß in Mieterschutzangelegenheiten ein Anruf mutwillig erfolgt ist oder daß die Bedeutung der Sache für die Beteiligten eine

Gebührenerhebung angemessen erscheinen läßt. Ueber die Tragung der baren Auslagen des M.E.A. bestimmt dieses nach billigem Ermessen. Die Aufwendungen einer Partei anläßlich des Rechtsstreits sind in allen Fällen von ihr selbst zu tragen.

Die Entscheidung des M.E.A. ist nur hinsichtlich der Kosten, und zwar nach den Vorschriften über die Beitreibung von Gemeindeabgaben, vollstreckbar. Als Ersatz für die rechtlich fehlende Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung der übrigen Entscheidung dient in Preußen die Zulässigkeit der Anwendung unmittelbaren polizeilichen Zwanges, die jedoch beschränkt ist auf die Räumung von Wohnungen, die von der Gemeindebehörde in Anspruch genommen sind, und auf die Durchführung von Zwangsmietverträgen. Vor dem M.E.A. — nicht vor dem Vorsitzenden allein — geschlossene Vergleiche über Streitigkeiten auf dem Gebiete der M.Sch.V. sind mittels gerichtlicher Zwangsvollstreckung durchführbar. Die Vollstreckungsklausel erteilt, soweit unter den Parteien keine Rechtsnachfolge eingetreten ist, der Vorsitzende, sonst das Amtsgericht, in dessen Bezirk das M.E.A. seinen Sitz hat. Letzteres entscheidet auch über Einwendungen hinsichtlich der Zulässigkeit der Vollstreckungsklausel sowie über die Erteilung weiterer vollstreckbarer Ausfertigungen.